

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 4313-7

«О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»

(утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 19 октября 2016 г. № 53К (1128))

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 4313-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – законопроект) подготовлено в соответствии с решением Совета Государственной Думы (протокол от 18 октября 2016 г. № 4) и статьей 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

В соответствии с пояснительной запиской законопроект направлен на создание правовых условий для подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, а также закрепляет возможность оперативного перераспределения бюджетных ассигнований федерального бюджета по отдельным расходам.

По законопроекту имеются следующие замечания и предложения.

1. Законопроектом (пункт 2 статьи 1) предлагается при осуществлении замещения заимствований исключить ограничение в виде условия о снижении расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации, предусмотренное действующей редакцией пункта 5 статьи 103 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке предлагаемое законопроектом решение создает предпосылки для исполнения программ государственных заимствований, оперативного замещения внешних и внутренних заимствований для обеспечения финансирования дефицита федерального бюджета, поскольку

условие снижения расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации при осуществлении замещения заимствований, содержащееся в действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, делает невозможной реализацию нормы данного пункта в целом, имея в виду, что расчет эффекта указанного замещения (суммы расходов на обслуживание государственного внутреннего или внешнего долга на период до 30 лет) может носить исключительно оценочный характер.

Необходимо отметить, что проектом федерального закона о федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, рассмотренном на заседании Правительства Российской Федерации 13 октября 2016 года, предусматривается значительное увеличение объемов государственных заимствований Российской Федерации, прежде всего внутренних (общий объем привлечения составит в 2017 году 2,4 трлн. рублей, в 2018 году - 1,8 трлн. рублей, в 2019 году - 1,9 трлн. рублей), и, соответственно, рост расходов на обслуживание государственного долга (общий объем расходов в 2017 году - 0,7 трлн. рублей, в 2018 году - 0,8 трлн. рублей и в 2019 году - 0,9 трлн. рублей). В таких условиях отмена ограничения снижения расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации при осуществлении замещения заимствований создает возможность увеличения долговой нагрузки на федеральный бюджет в части его обслуживания за счет ухудшения условий заимствования и влечет риски дополнительных расходов федерального бюджета.

В настоящее время действие предлагаемой к исключению нормы приостановлено до 1 ноября 2016 года согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Счетная палата Российской Федерации полагает нецелесообразным введение на постоянной основе предлагаемых законопроектом изменений пункта 5 статьи 103 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

2. Законопроектом (пункты 4 и 5 статьи 1) предлагается дополнить Бюджетный кодекс Российской Федерации новыми статьями 133⁴ и 138³, предусматривающими такие формы межбюджетных трансфертов, как субсидии бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования бюджетам субъектов Российской Федерации.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, предлагаемые законопроектом нормы в части установления нового вида «иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации» не согласуются с проводимой в настоящее время Правительством Российской Федерации работой по обеспечению сокращения количества предоставляемых иных межбюджетных трансфертов с преобразованием их в форму межбюджетных субсидий. Данные решения приняты на совещании у Председателя Правительства Российской Федерации (протокол от 29 июля 2016 г. № ДМ-П13-52пр) и на совещании у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н.Козака (протокол от 26 сентября 2016 г. № ДК-П13-199пр).

Указанным подходам по совершенствованию межбюджетных отношений не соответствуют также нормы Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (в редакции от 3 июля 2016 г. № 286-ФЗ) в части софинансирования расходов субъектов Российской Федерации, возникающих при оказании высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, гражданам Российской Федерации, которое осуществляется путем предоставления из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов субсидий на указанные цели для

последующего их предоставления в виде иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации.

3. Законопроектом (пункт 6 статьи 1) предлагается в статье 184² (абзац шестнадцатый части 1) Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотреть, что с 1 января 2017 года одновременно с проектом закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган представляются «данные реестра источников доходов», а не сами реестры источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Аналогичная норма законопроектом (пункт 7 статьи 1) предлагается в пункте 4 (абзацы девятый и двадцать восьмой) статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в отношении реестра источников доходов федерального бюджета, а также реестра расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, в том числе за счет субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации.

При этом состав указанных «данных», которые предполагается представлять в законодательный (представительный) орган, не определен.

Введение предлагаемых законопроектом норм в этой части согласно пояснительной записке к законопроекту связано с тем, что реестр источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации представляет собой компонент постоянно обновляемой информационной системы. Вместе с тем постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации» утверждены общие требования к составу информации, порядку формирования и ведения реестра источников доходов Российской Федерации.

В этой связи представляется целесообразным сохранить указанные нормы статьи 184² и пункта 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в действующей редакции.

4. Законопроектом предлагается (пункт 8 статьи 1) дополнить статью 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации новым пунктом 7², создав

правовые основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете по решениям Министра финансов Российской Федерации в соответствии с предложениями руководителей отдельных федеральных государственных органов по перераспределению бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю средств федерального бюджета, в пределах 10 процентов объема указанных бюджетных ассигнований.

При этом такое перераспределение возможно лишь в отношении федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в области обороны, в сфере внутренних дел, в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере государственной охраны, в области разведывательной деятельности, в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации, в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации, в области обеспечения безопасности Российской Федерации.

Законопроектом также предлагаются ограничения в части недопустимости уменьшения бюджетных ассигнований, предусмотренных на исполнение публичных нормативных обязательств, и недопустимости увеличения бюджетных ассигнований на оплату труда при осуществлении данного перераспределения, а также возможность применения предлагаемого законопроектом основания для внесения изменений в роспись только в случае, если невозможно применить основания, предусмотренные пунктами 3 и 7 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Полагаем необходимым отметить, что в законопроекте не в полной мере реализован пункт 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 21 июля 2016 года в части обеспечения внесения в Государственную Думу проектов федеральных законов, предусматривающих внесение в законодательство Российской Федерации в области обороны, безопасности,

деятельности органов внутренних войск и войск национальной гвардии Российской Федерации изменений, предоставляющих право руководителям соответствующих федеральных органов исполнительной власти перераспределять при наличии необходимых обоснований до 10 процентов бюджетных ассигнований, предусмотренных на обеспечение деятельности этих органов, без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Счетная палата Российской Федерации обращает внимание, что объем изменений в рамках действующей редакции сводной бюджетной росписи составил в 2015 году по указанным органам в 10 раз меньшую сумму.

Проекты данных федеральных законов в составе материалов к законопроекту не представлены, и в перечень федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, изменению или принятию в связи с законопроектом, проекты федеральных законов также не включены.

5. Законопроектом (часть 3 статьи 3) предлагается установить, что в ходе исполнения федерального бюджета в 2017 году в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации в сводную бюджетную роспись федерального бюджета без внесения изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» могут быть внесены изменения в случае перераспределения бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере науки, образования, культуры, здравоохранения и социального обеспечения, в целях реализации решений Президента Российской Федерации по повышению оплаты труда отдельных категорий работников.

Как следует из пояснительной записки, тем самым предлагается сохранение в 2017 году действующей в настоящее время аналогичной нормы в соответствии с Федеральным законом от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ).

Следует отметить, что согласно пункту 4 статьи Федерального закона № 273-ФЗ в 2016 году указанные изменения в сводную бюджетную роспись федерального бюджета вносятся в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации после предварительного рассмотрения трехсторонней комиссией по вопросам межбюджетных отношений.

Вместе с тем предлагаемая законопроектом норма не предусматривает рассмотрение данных вопросов трехсторонней комиссией по вопросам межбюджетных отношений. Полагаем целесообразным предусмотреть в части 3 статьи 6 законопроекта норму о внесении изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в случаях, предусмотренных данной статьей, в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации после предварительного рассмотрения трехсторонней комиссией по вопросам межбюджетных отношений.

6. Законопроектом (часть 3 статьи 5) предлагается установить, что положения статьи 47¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации применяются к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, территориальных внебюджетных фондов, местных бюджетов на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (на 2018 год).

Тем самым предлагается отложить на один год срок вступления в силу норм Бюджетного кодекса Российской Федерации об обязательном формировании и ведении перечня и реестра источников доходов Российской Федерации в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В пояснительной записке данные нормы обосновываются тем, что соответствующая нормативная правовая база субъектов Российской Федерации не сформирована.

Одновременно законопроектом (часть 1 статьи 2) предлагается приостановить до 1 января 2017 года действие абзаца шестнадцатого части первой статьи 184² Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой вместе с проектом закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган представляются реестры источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Следует отметить, что нормы статьи 47¹ об обязательном формировании и ведении перечня и реестра источников доходов Российской Федерации были включены в Бюджетный кодекс Российской Федерации в 2014 году Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 311-ФЗ и вступили в силу с 1 января 2016 года. Вместе с тем Правила формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации и общие требования к составу информации, порядку формирования и ведения реестра источников доходов Российской Федерации утверждены Правительством Российской Федерации только 31 августа 2016 года (постановление Правительства Российской Федерации № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации»).

В связи с изложенным Счетная палата Российской Федерации полагает, что законопроект требует доработки ко второму чтению с учетом высказанных замечаний и предложений.

Сул 19/10/16